

Budżet partycypacyjny w Polsce: Ewolucja i dylematy

Pytlik, Bogusław

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce: Ewolucja i dylematy. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(1), 103-122. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.1.6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie budżetu partycypacyjnego w Polsce. Istotę tej instytucji można sprowadzić do wzięcia przez mieszkańców na siebie odpowiedzialności za swoje otoczenie. Stąd niezbędny jest ich udział w procesie opracowania budżetu, a aktywność ta powinna wykraczać poza ramy tradycyjnych konsultacji społecznych. Analizę budżetu partycypacyjnego w Polsce rozpoczyna przedstawienie genezy tej instytucji, powstałych z czasem modeli oraz złożonego procesu jej projektowania i wdrażania. Początki budżetu partycypacyjnego w Polsce były trudne i uwidoczniły niemal wszystkie zagrożenia oraz trudności, jakie mogą się pojawić. Począwszy od 2013 r. budżet partycypacyjny w Polsce przestał być zjawiskiem odosobnionym, zyskując z czasem coraz większą popularność. Trudno jednak rozstrzygać o jego przyszłości. Na podstawie zebranych danych i przeprowadzonych obserwacji należy stwierdzić, że budżet partycypacyjny w Polsce nadal odznacza się wieloma mankamentami. Brak racjonalności i efektywności podejmowanych decyzji, instrumentalne traktowanie tej instytucji, niewielkie nakłady finansowe czy błędy w procesie projektowania i wdrażania budżetu partycypacyjnego to niektóre z zaniedbań decydujących o tym, że instytucja ta w Polsce nie może przynosić maksymalnych korzyści. Zmiana istniejącego stanu rzeczy może nastąpić dopiero na skutek celowych działań podejmowanych i prowadzonych przez świadome oraz aktywne społeczeństwo obywatelskie.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, partycypacja, samorząd terytorialny, finanse publiczne, konsultacje społeczne, społeczeństwo obywatelskie

Participatory budget in Poland. Evolution and dilemmas

Abstract

The article aims to present the participatory budget in Poland. The core role of this institution can be reduced to accepting responsibility for its surroundings by inhabitants. Hence, their involvement in the budgeting process is essential, and this activity should

go beyond traditional public consultation. The analysis of the participatory budget in Poland begins with the presentation of the origin of this institution, the models created over time and a complex process of its design and implementation. The beginnings of the participatory budget in Poland were difficult and exposed almost all the dangers and difficulties that might arise. Starting from 2013, the participatory budget in Poland has ceased to be an isolated phenomenon, gaining increasing popularity over time. It is difficult, however, to decide about its future. On the basis of the collected data and observations, it has to be stated that the participatory budget in Poland still has plenty of shortcomings. The lack of rationality and effectiveness of decision-making, instrumental treatment of the institution, small financial outlays and mistakes in the design and implementation of participatory budgets are some examples of the negligence that decides that the institution cannot bring maximum benefits. Changing the existing state of affairs can only come about as a result of deliberate actions undertaken and carried out by conscious and active civil society.

Keywords: participatory budget, participation, local government, public finances, public consultation, civil society

Istota budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny, niejednokrotnie już przedstawiany w polskiej literaturze przedmiotu, zaliczany jest w poczet instytucji demokracji partycypacyjnej, z reguły o charakterze semi bezpośrednim. Jego zasadnicze znaczenie polega na zapewnieniu mieszkańcom jednostek samorządowych możliwości decydowania o przeznaczeniu części wydatków budżetowych, w szczególności dotyczących inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. W najbardziej typowym ujęciu budżet partycypacyjny oznacza nie tylko decydowanie o przeznaczeniu określonej kwoty środków finansowych nim objętych, ale również uczestnictwo celowo powołanych przez mieszkańców zespołów w procesie kontroli realizacji tegoż budżetu¹. Idea budżetu partycypacyjnego jest bardzo bliska ostatniemu stopniowi tzw. drabiny partycypacyjnej², którym jest kontrola obywatelska. W praktyce budżet ów bywa często mylony z innymi formami partycypacji i nierzadko jest utożsamiany z konsultacjami społecznymi.

Wśród wielu niezwykle wartościowych rozważań na temat partycypacji obywatelskiej i budżetu partycypacyjnego warto wskazać m.in. na pracę D. Harveya *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, w której krytykując neoliberalną

¹ Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer 2013, s. 25.

² Szerzej na temat tej koncepcji pisze S. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, "Journal of the American Institute of Planners" 1969, No. 4, s. 216.

koncepcję polityki społecznej i przestrzennej, sprzeciwia się on pomysłowi, aby zarządzać miastami, tak jak czyni się to w wypadku przedsiębiorstw, a czego efektem jest kolonizowanie kolejnych sfer życia społecznego przez kapitał³. Istota budżetu partycypacyjnego jest w rzeczywistości bardzo odległa od takiego punktu widzenia. Nie chodzi w niej o tzw. miejską przedsiębiorczość, a bardziej o „prawo do miasta”, znane z koncepcji H. Lefebvre’a⁴. Oznacza ono, ogólnie rzecz ujmując, wzięcie przez mieszkańców na siebie odpowiedzialności za swoje najbliższe otoczenie. Kluczowy tutaj termin „odpowiedzialność” łączony jest nie tylko ze społeczną inicjatywą i chęcią dokonywania zmian, ale co najważniejsze, z konsekwencjami podjętych decyzji. I na tym właśnie zasadza się sedno partycypacji. Wspomina o tym D. Harvey, którego wizja partycypacji to „wynajdywanie miasta na nowo takim, jakim go pragniemy, co w sposób nieunikniony zależy od sprawowania kolektywnej władzy nad procesami urbanizacji”⁵.

Powracając do kwestii definicji budżetu partycypacyjnego, należy wspomnieć o koncepcjach proponowanych m.in. przez polskich autorów. M. Kulesza i D. Sześciło w pracy *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne* podkreślają, że „prowadzenie procesu budżetowego metodą partycypacyjną jest techniką, w której budżet opracowuje się z szerokim udziałem obywateli, wykraczającym poza tradycyjne konsultacje społeczne. Podstawową zaletą budżetów partycypacyjnych jest łączenie dwóch zróżnicowanych potrzeb: bardziej efektywnego i racjonalnego gospodarowania pieniędzmi publicznymi oraz podniesienia jakości demokracji. Wzmacnia się kontrolę nad wydatkami publicznymi i inicjuje szerszą, bardziej pogłębioną dyskusję na ich temat. Zapewnia się warunki dla większej partycypacji obywatelskiej i podnoszenia wiedzy obywateli na temat spraw publicznych”⁶.

Podjmując próbę przedstawienia pojęcia „budżetu partycypacyjnego” w sposób pełniejszy, wypada zauważyć, że w Polsce niejednokrotnie określany jest on mianem obywatelskiego. Jednak, jak słusznie zauważa W. Kęłowski, nie wydaje się zasadne posługiwanie się tym pojęciem. Przede wszystkim dlatego, aby nie stwarzać wrażenia odrębności budżetów, po wtóre, by partycypacja w omawianej materii nie była łączona jedynie z pełnoprawnymi obywatelami, gdyż uczestnictwo w tej kwestii może być udziałem mieszkańców nieposiadających obywatelstwa⁷. Ten sam autor

³ D. Harvey, *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

⁴ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5.

⁵ D. Harvey, op.cit., s. 22.

⁶ Por. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer 2013, s. 123–124.

⁷ Zob. W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

wymienia kryteria, które budżet partycypacyjny wyróżniają spośród innych działań aktywizujących mieszkańców, tj. fora i zebrania, na których choćby na jednym z etapów przygotowywania budżetu mają oni szansę się porozumieć i przedyskutować możliwe do wprowadzenia inicjatywy; istnieje wydzielona z budżetu, jasno zdefiniowana kwota, o której mieszkańcy mogą dyskutować; przynajmniej jeden z etapów ma miejsce nie na poziomie dzielnicowym czy osiedlowym, lecz brane jest pod uwagę całe miasto; wyniki całej procedury są dla władz wiążące; jest to proces długofalowy, choć posiadający rytm roczny. W wypadku kiedy wszystkie wymienione warunki zostaną zrealizowane, możemy zasadnie uważać, że w konkretnej jednostce terytorialnej praktykowany jest budżet partycypacyjny. W dodatku, wypada go postrzegać jako wartościowy instrument, służący wprowadzaniu znaczących zmian prospołecznych.

Początki praktykowania budżetu partycypacyjnego

Za kompromis między zwolennikami demokracji bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej uznaje się procedurę określaną mianem demokracji uczestniczącej. Jej istota polega na tym, że jednostki zaczynają faktycznie kierować sprawami, które wpływają na ich życie, nawet jeżeli nie biorą udziału w wyborach. Demokracja uczestnicząca wymaga wprowadzenia mechanizmów umożliwiających powszechny dostęp do informacji dotyczących działań administracji i procedur decyzyjnych. Pierwszym miastem na świecie, w którym tak pojmowana demokracja uczestnicząca doczekała się urzeczywistnienia, było brazylijskie Porto Alegre, stolica stanu Rio Grande do Sul. Liczne ruchy społeczne, prowadzące od dawna wspólną działalność jako Związek Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre, stworzyły skuteczne strategie współpracy z mieszkańcami oraz wypracowały efektywne „narzędzia partycypacyjne”. Przełomowe okazały się wyniki wyborów samorządowych z 1988 r., kiedy to sukces odniosła Partia Robotników, co zapewniło poparcie nowych wówczas władz miasta dla idei budżetu partycypacyjnego. Instytucja ta została wprowadzona w 1989 r. za zgodą burmistrza jako inicjatywa Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre. Począwszy od lat 1991–1992, kiedy to po raz pierwszy budżet partycypacyjny został wprowadzony w życie, przez następne lata cieszył się on niezwykłą popularnością i to nie tylko w Porto Alegre. Co istotne, działalność zgromadzeń mieszkańców, Forów Delegatów czy Rady Budżetu Partycypacyjnego nie doprowadziła do sporów lub konfliktów z Radą Miasta. Powstała wówczas swoista dwuwładza nie naruszała istniejącego porządku prawnego, gdyż podejmowane przez mieszkańców decyzje nie były z formalno-prawnego punktu widzenia wiążące dla władz miasta. Projekt

budżetu musiał być wcześniej przedstawiany burmistrzowi oraz akceptowany przez Radę Miasta⁸.

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre „miał służyć przede wszystkim długofalowej reformie społecznej, obejmującej zmianę sposobu redystrybucji zasobów finansowych na szczeblu miasta. Wzmacnianie demokracji i wspieranie partycypacji nie były celem samym w sobie, lecz sposobem prowadzącym do zmiany społecznej”⁹. Dzięki niemu miał więc zostać podniesiony poziom efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz miało zostać przywrócone zaufanie do lokalnych polityków. Właściwe dla demokracji przedstawicielskiej aktywizowanie się społeczności wyłącznie raz na cztery lata przy okazji wyborów samorządowych zostało zamienione na ciągły wówczas proces współdziałania i współdecydowania.

Jak trafnie zauważa A. Kuriata, „Porto Alegre śmiało można nazwać największym na świecie poligonem doświadczalnym demokracji bezpośredniej”¹⁰. Przełomowość tamtejszych rozwiązań jest niepodważalna. Nawet na konferencji ONZ Habitat II, odbywającej się w 1996 r. w Stambule, uznano te formy aktywizacji społeczeństwa za wzorcowe dla samorządów lokalnych. Stwierdzono wręcz, że „dokonała się fundamentalna zmiana w sposobie zarządzania miastem, której trzon stanowiła nie miejscowa klasa polityczna, ale mieszkańcy”¹¹. Wbrew stereotypom ekonomia okazała się daleka od wiedzy tajemnej, która dostępna może być jedynie ekspertom. „Po raz pierwszy przestał istnieć rozdział między pracą administracji i rady miejskiej a oczekiwaniami obywateli”¹².

O sukcesie praktykowania budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre świadczą dane ilościowe. Od 1989 do 2004 r. liczba angażujących się mieszkańców wzrosła do ponad 50 tys., a środki, którymi mogli oni dysponować stanowiły 20 proc. całego budżetu miasta. W tym czasie odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do kanalizacji wzrósł z 49 proc. do prawie 100 proc., liczba uczniów w szkołach zwiększyła się o 250 proc., rozwinęły się rozliczne spółdzielnie pracownicze. Porto Alegre stało się jednym z brazylijskich miast, gdzie dostęp do wody i elektryczności był najłatwiejszy, a śmiertelność niemowląt oraz poziom analfabetyzmu stały się najniższe w Brazylii. Najtrafniej jednak rozmiary powodzenia całego przedsięwzięcia oddaje

⁸ B. Pytlik, *Istota i znaczenie budżetu partycypacyjnego we współczesnej Europie*, w: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawislińska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 114.

⁹ P. Sadura, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁰ A. Kuriata, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf, dostęp: 19.02.2017.

¹¹ W. Kęblowski, op.cit., s. 8.

¹² R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007, s. 43–44.

wzrost dochodów budżetowych, tj. o 144 proc. Z całą pewnością nie jest łatwym zadaniem określenie dokładnej liczby jednostek terytorialnych stosujących budżet partycypacyjny. Wynika to nie tylko z racji ilościowych, ale także z powodu innych kryteriów, jakie przyjmuje się dla uznania danej formy budżetowania za partycypacyjną. Sprawę dodatkowo komplikuje duża zmienność w tej materii na przestrzeni czasu – nieraz zdarzało się tak, że model ten stosowany był wyłącznie przez kilka lat, zaś potem zanikał. Do 2008 r. budżet partycypacyjny został wprowadzony w ok. 200 brazylijskich miastach. Wraz z upływem czasu instytucja ta upowszechniała się w innych miastach państw Ameryki Południowej, szacuje się, że w 2010 r. było ich co najmniej 510. W Europie do tego czasu budżet partycypacyjny wprowadzono w 200 miastach. Biorąc zaś pod uwagę inne miasta, znajdujące się w Afryce, Azji czy Ameryce Północnej¹³, można uznać, że wspomniana instytucja uzyskała status globalnej. Trudno jest jednoznacznie ustalić dokładną liczbę miast na całym świecie, gdzie budżet partycypacyjny jest stosowany. Informacje znajdujące się w powszechnie dostępnych źródłach znacznie różnią się w tej materii, z racji czego spotykamy się tak z liczbą 795, jak i 1500 miast¹⁴. Instytucja budżetu partycypacyjnego została z czasem wprowadzona we francuskich, hiszpańskich, włoskich czy belgijskich miastach. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w żadnym z miast europejskich nie zdecydowano się na pełne przeniesienie rozwiązań znanych z Porto Alegre. Istota tej kwestii sprowadza się do tego, że we wspomnianym brazylijskim mieście mieszkańcy uzyskali prawo do decydowania o przeznaczeniu 100 proc. funduszy inwestycyjnych. Rozwiązanie to do dziś stanowi wyjątek. W większości wypadków mieszkańcy mogą decydować o wykorzystaniu do 50 proc. środków finansowych przeznaczonych na inwestycje¹⁵.

Formy budżetu partycypacyjnego

Mając na uwadze aspekt praktyczny poruszanego zagadnienia, niewątpliwie należy zwrócić uwagę na wyniki badań przeprowadzonych przez Y. Sintomera,

¹³ Szacuje się, że w Afryce budżet partycypacyjny jest praktykowany w od 66 do 111 jednostkach terytorialnych. Na kontynencie azjatyckim wartości te są bardzo zbliżone, tzn. między 40 a 120 jednostek. Ciekawe jest jednak to, że w Azji prawie wszystkie miasta z budżetem partycypacyjnym znajdują się w Korei Południowej. Małe zainteresowanie wzbudził on tylko w Australii i Ameryce Północnej. Na obu kontynentach te wartości wahają się według różnych badań między 1 a 5 jednostkami terytorialnymi. Zob. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, "Journal of Public Deliberation" 2012, No. 2, s. 4.

¹⁴ Zob. W. Kęłowski, op.cit., s. 12.

¹⁵ B. Pytlik, op.cit., s. 115.

C. Herzberga, A. Röcke i G. Allegrettiego, którzy przedstawili najczęściej występujące formy budżetu partycypacyjnego¹⁶.

Europejska wersja modelu z Porto Alegre

Występuje ona szczególnie często w miastach, gdzie ruch alterglobalistyczny ma znaczący wpływ na politykę. Uwaga mieszkańców skupia się na konkretnych koncepcjach inwestycyjnych, a władze lokalne – choć nie jest to usankcjonowane przepisami obowiązującego prawa – mają obowiązek realizować te pomysły. Ponadto, władze lokalne są odpowiedzialne za należyte przeprowadzenie postulowanych zmian. Zasadniczą pozytywną cechą tej formy budżetu partycypacyjnego jest stworzenie dobrych warunków do prowadzenia dyskusji publicznych. Oprócz licznych forów mieszkańcy mogą dyskutować również w ramach bardziej kameralnych spotkań i dopracowywać szczegóły każdego ze zgłoszonych projektów.

Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów

W wypadku tego modelu główną rolę odgrywają takie organizacje, jak: związki zawodowe, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe oraz inne zorganizowane grupy mieszkańców. Istniejący w tym modelu system opiera się na idei tak zwanego neokorporacjonizmu, postulującego przyznanie mieszkańcom oraz reprezentującym ich grupom interesów znaczącej pozycji w procesie decyzyjnym. Pojęcie to trafnie oddaje ideę uczestniczenia w procesie kształtowania budżetu partycypacyjnego przez zorganizowane grupy. Wspomniany model jest kreowany zwykle w miastach, gdzie już od dłuższego czasu wszelkie grupy interesów współdziałają z władzami lokalnymi. Uwypatnia się w tym wypadku fakt, że najistotniejsze jest formułowanie nie konkretnych projektów, ale zaleceń dla władz lokalnych. Występują tutaj bardziej nieformalne zasady. Nie można też wykluczyć obaw, że budżet partycypacyjny przerodzi się w wypadku tej formy w zwykłe konsultacje społeczne. Tak samo jak w modelu znanym z Porto Alegre, tak i w tym występuje wiele okazji prowadzenia dyskusji publicznych.

Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim

Jest to swoiste połączenie modelu z Porto Alegre oraz tradycji angażowania się w sprawy społeczne, która występuje na danym terenie. Fundusz taki z reguły jest

¹⁶ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, op.cit., s. 16.

niezależny od budżetu miasta, a władze lokalne nie podejmują ostatecznych decyzji. Główną rolę odgrywają tutaj stowarzyszenia sąsiedzkie i lokalne organizacje pozarządowe, a wkład władz lokalnych jest częściowy. Skutkuje to tym, że mieszkańcy decydują o przeznaczeniu środków samodzielnie. Chodzi najczęściej o fundusze zakwalifikowane do tzw. programu miejskiego, np. dotyczącego remontów. Istotna w tym modelu jest znacząca rola nawet najbardziej wykluczonych grup społecznych. Zdarzały się przypadki (np. Bradford w Wielkiej Brytanii), gdzie całość środków przeznaczono wyłącznie na zaspokojenie potrzeb w najbiedniejszych dzielnicach miasta. W przedstawianym modelu często ma miejsce aktywne zaangażowanie mieszkańców nie tylko w proces decyzyjny, ale także w bezpośrednią realizację projektów. Nierzadko podkreśla się, że fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim „zawiera w sobie ogromny potencjał, jakim jest narzędzie wsparcia społecznie wykluczonych obszarów lub grup”¹⁷.

Negocjacje publiczno-prawne

Stosowny fundusz zasilany jest przez podmioty gospodarcze bądź organizacje, w tym również międzynarodowe. Powoduje to, że powiązania z budżetem lokalnym są w tym wypadku nikłe. Najistotniejszego znaczenia nabierają dostarczyciele środków finansowych. Coraz większy wpływ na kształtowanie budżetu zyskują instytucje prywatne. Mieszkańcy, którzy nie dostarczali środków do funduszu, z czasem byli odsuwani od gremiów decyzyjnych, tak samo zresztą jak władze lokalne. Wpływ zarówno podmiotów gospodarczych, jak i władz lokalnych na fundusz okazuje się wprost proporcjonalny do wysokości składanych wkładów finansowych. Trudno w tym wypadku przyjąć, że priorytetowa staje się tu zasada sprawiedliwości społecznej. O wiele lepiej wygląda jednak sytuacja, gdy środki dostarczane są przez organizacje międzynarodowe. Zwykle działania te nie są inspirowane indywidualnymi, ukrytymi celami, a interes mieszkańców ma szansę znów stać się najistotniejszy. Wypada w tym miejscu także zauważyć, że instytucje chcące włączyć mieszkańców w proces budowania partnerstwa publiczno-prawnego często korzystają z przedstawianego rozwiązania.

Partycypacja sąsiedzka

Budżet partycypacyjny w tym wypadku przybiera postać tzw. selektywnych wysłuchań. Oznacza to, że ustalenia poczynione przez mieszkańców są przekazywane

¹⁷ Ibidem, s. 23.

władzom lokalnym, które mogą zgodnie ze swoimi preferencjami wziąć je pod uwagę. W pewnym sensie społeczność lokalna nie ma w rzeczywistości prawa głosu. Przytaczany tu model wyrósł na gruncie wcześniejszych form zaangażowania społecznego, takich jak np. spotkania sąsiedzkie. Najważniejszy w tym wypadku jest poziom lokalny. O ile na spotkaniach miejskich formułowane są ogólne cele miejskiej polityki, o tyle o konkretnych inwestycjach debatuje się w kręgach sąsiedzkich. Termin „sąsiedzki” ma tutaj dwojakie znaczenie. Po pierwsze, chodzi o zwrócenie uwagi na zamieszkiwanie przez daną grupę stosunkowo małego obszaru. Po drugie, bardzo istotne są bliskie relacje mieszkańców z przedstawicielami różnych instytucji i władzami lokalnymi. Model ten jest rozwiązaniem szczególnie popularnym we Francji. Wypada uznać, że zasadniczy jego sens sprowadza się do dotarcia do jak najszerzej grupy mieszkańców, choć same dyskusje odbywają się w wąskim, tj. sąsiedzkim, gronie. Za istotny mankament tego modelu przyjmuje się brak wpływu na administracyjną działalność władz lokalnych.

Konsultowanie finansów publicznych

Rozwiązanie to jest bardzo często praktykowane w Niemczech. Bardziej niż jako sposób wpływania na życie jednostki terytorialnej, należy je traktować jako model usprawniający działanie podmiotów administracji publicznej. Władze lokalne nie są zobowiązane, aby brać pod uwagę sugestie mieszkańców. Oni sami nie zajmują się szczegółowym planowaniem konkretnych projektów inwestycyjnych, a kwestie społeczne bynajmniej nie są najważniejsze. Można uznać, że to rozwiązanie bliższe jest modelom zarządzania finansami. Dużą wagę przywiązuje się tutaj do transparentności. Wspomnianym konsultacjom za każdym razem towarzyszy kampania informacyjna, w której uświadamia się mieszkańców co do problemów budżetowych. Na przykład w mieście Emsdetten już w 2002 r. mieszkańcy mieli szansę dokonać wyboru spośród pięciu rozwiązań służących zbalansowaniu budżetu lokalnego. Swoje opinie wyrażali oni za pomocą kwestionariusza, zaś zbiorcze wnioski i rekomendacje przekazywano władzom. W przeciwieństwie do partycypacji sąsiedzkiej brakuje jednak w tym modelu możliwości prowadzenia pogłębionych debat między członkami społeczności lokalnej.

Przedstawione do tej pory problemy uznać wypada za niewątpliwie świadczące o złożoności oraz obszerności tak pojęcia, jak i istoty budżetu partycypacyjnego. Jego granice wyznaczane są z jednej strony przez wolę współpracy władz lokalnych z mieszkańcami, a z drugiej przez stopień zaangażowania tych ostatnich. Wypada również nadmienić, że scharakteryzowane modele budżetu partycypacyjnego nie są w stanie oddać różnorodności rozwiązań, które w różnych jednostkach

terytorialnych poszczególnych państw uwidaczniają się w odmienny sposób i skutkują różnymi efektami¹⁸.

Wyniki prowadzonych badań uświadamiają także, że nie występuje model budżetu partycypacyjnego, który we wszystkich aspektach mógłby przynosić równie pozytywne rezultaty. Biorąc pod uwagę fakt podejmowania decyzji przez mieszkańców, na uznanie zasługuje model wzorowany na tym z Porto Alegre oraz fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim. Ten ostatni model, jak i negocjacje publiczno-prywatne służą temu, aby mieszkańcy mieli możliwości koordynowania zaproponowanych przez siebie projektów. Model określony mianem konsultowanie finansów publicznych może zaś służyć skutecznej reformie administracyjnej.

Projektowanie i wdrażanie budżetu partycypacyjnego

Jak trafnie stwierdza E. Serzysko, „budżet partycypacyjny ma przede wszystkim charakter procesu – jego poszczególne etapy są ze sobą bezpośrednio powiązane, a efekty wcześniejszych etapów wpływają na kształt kolejnych i układają się w określoną całość”¹⁹. W takim rozumieniu budżet przestaje być jednorazowym narzędziem, a jeden cykl budżetowy płynnie przechodzi w następny. Wspomniany proces rozpoczynają działania o charakterze przygotowawczym, realizowane przez władze lokalne oraz instytucje z nimi związane. Istota tego etapu sprowadza się do stwierdzenia, czy warto budżet partycypacyjny w ogóle wprowadzać. Wśród najistotniejszych wyzwań, jakie na tym etapie stoją przed władzami lokalnymi, należy wymienić określenie celów, ustalenie szczebla jednostki terytorialnej, w której budżet partycypacyjny ma być wprowadzony oraz określenie wielkości środków finansowych przeznaczonych na ten cel w danym roku.

Istotą następnego etapu jest opracowanie zasad, wedle których budżet partycypacyjny będzie realizowany. W tym celu rekomenduje się powołanie specjalnego zespołu, w którego skład powinni wchodzić nie tylko urzędnicy, radni i przedstawiciele organizacji pozarządowych, ale wszyscy zainteresowani mieszkańcy, w tym osoby niezrzeszone w formalnych instytucjach czy grupach. Procedura wyboru kandydatów musi być jawna i całkowicie bezstronna, zaś sam nabór musi mieć charakter otwarty. Istotne jest, aby mieszkańcy, którzy do zespołu odpowiadającego za budżet partycypacyjny nie trafiają, mieli szansę publicznego wypowiedzenia się na tematy przez niego

¹⁸ B. Pytlik, op.cit., s. 113.

¹⁹ E. Serzysko, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2014, s. 8.

podejmowane. Jednym z pierwszych efektów prac powinno być przyjęcie w miarę szczegółowego regulaminu procedury budżetowej.

Akcja informacyjno-edukacyjna stanowi kolejny etap działań. Jego podstawową cechą jest to, że powinien być realizowany w trybie ciągłym. „Szczególnie intensywny charakter tych działań jest niezbędny w pierwszych latach funkcjonowania budżetu partycypacyjnego, gdy mieszkańcy muszą zdobyć informacje na temat zasad i istoty tego nowego mechanizmu, oraz na etapie przygotowywania projektów i ich wyboru (głosowania)”²⁰. Warunkiem przeprowadzenia efektywnej kampanii jest wykorzystanie różnych kanałów komunikowania, a przede wszystkim Internetu. Naturalnie, istotne są również spotkania mieszkańców (m.in. w celu wyłonienia lokalnych liderów).

Tworzenie listy proponowanych projektów to jedna z najważniejszych procedur całego procesu. Jest to etap, któremu powinna towarzyszyć szeroko zakrojona akcja informacyjna, której efektami powinny być kolejne spotkania oraz dyskusje, zaś następnie wspomniana lista. Propozycje projektów powinny być przeanalizowane przed ich zgłoszeniem, w trakcie spotkań mieszkańców, w ramach których mogą działać grupy tematyczne. Przy tworzeniu listy proponowanych projektów istotne jest, aby inicjatywa w tej materii należała przede wszystkim do samych mieszkańców, a ci mieli zapewniony dostęp do podstawowych informacji, takich jak np. zakres zadań danej jednostki terytorialnej czy plan zagospodarowania terenu.

Weryfikacja merytoryczna to kolejny, następujący w logiczny sposób po stworzeniu listy projektów, etap prac. Selekcja zgłoszonych projektów powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, tzn. „zagwarantowania legalności potencjalnej realizacji przez samorząd projektów wybranych przez mieszkańców”²¹. Jako główne powinno się przyjąć kryteria prawne, formalne oraz techniczne. Ocena pod względem wartości dla danej zbiorowości należeć powinna wyłącznie do samych mieszkańców. „Podstawowe założenie budżetu obywatelskiego jest takie, że ani radni, ani urzędnicy, ani prezydent miasta nie mogą ingerować w zgłoszone projekty. Nie może więc zdarzyć się tak, że ktoś z mieszkańców zgłasza boisko do siatkówki, a ktoś z radnych zmienia to na boisko do piłki nożnej”²². Jeśli wstępną weryfikację przejdzie tak duża liczba projektów, że uniemożliwiłoby to mieszkańcom zapoznanie się z nimi, trzeba podjąć decyzję o dodatkowej selekcji. Lista przedsięwzięć, która zostanie w kolejnym etapie poddana pod głosowanie powinna, jak najszybciej po jej zatwierdzeniu, zostać przekazana do publicznej wiadomości.

²⁰ Ibidem, s. 13.

²¹ Ibidem, s. 15.

²² M. Gerwin, M. Grabowska, *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 107.

Dyskusja nad wybranymi projektami wymaga zorganizowania spotkań z mieszkańcami, na których zostaną przedstawione koncepcje zaakceptowane na wcześniejszym etapie prac. Istotną zaletę stanowi tutaj osobiste zaangażowanie pomysłodawców w prezentowanie mieszkańcom własnych koncepcji. Mimo że nie jest to zawsze możliwe, to warto, aby takie wydarzenia się odbywały.

Istotą następnego etapu jest wybór projektów, które przeznaczone są do realizacji. Zważywszy na fakt, że decyzje w tej materii zapadają w głosowaniu, ważne jest, aby w jak największym stopniu umożliwić mieszkańcom wzięcie w nim udziału. Kwestiami, które wymagają tutaj rozstrzygnięć są: forma głosowania, czas trwania głosowania, udział w głosowaniu osób niepełnoletnich czy liczba projektów, na które może głosować wyborca. Dokonanie ostatecznego wyboru projektów *de facto* oznacza początek kolejnego etapu, tj. monitorowania. Warto w tym miejscu przypomnieć, że instytucja budżetu partycypacyjnego ma nie tylko wyzwać zaangażowanie mieszkańców, ale także skutecznie przyczyniać się do wzrostu poziomu ich współodpowiedzialności za sytuację jednostki samorządu terytorialnego. Monitorowanie postępów w realizacji wybranych projektów to integralna część całej procedury budżetowej, która stwarza możliwość realnego wpływu na działania władz. One zaś muszą się w ten proces zaangażować i upubliczniać wszelkie istotne informacje o podejmowanych działaniach.

Ostatni z etapów projektowania i wdrażania budżetu partycypacyjnego polega na dokonaniu oceny dotychczasowych efektów, co stanowi zamknięcie poprzedniego cyklu, jak i zarazem otwarcie cyklu następnego. Etap ten, podobnie jak działania informacyjno-edukacyjne, nie charakteryzuje się konkretnie określonymi ramami czasowymi. Ewaluacja podejmowanych działań musi odbywać się równolegle do wszystkich podejmowanych i realizowanych czynności. Jednak najbardziej wzmoczony proces oceny powinien mieć miejsce na końcu każdego cyklu. Obok uwag, wątpliwości, komentarzy oraz zastrzeżeń muszą pojawić się konkretne propozycje o charakterze modernizacyjnym. Niezbędne jest również, aby ewaluacja odzwierciedlała różne punkty widzenia, tj. władz i mieszkańców. Ponadto ocena powinna obejmować dwa aspekty budżetu: organizacyjny oraz efektywność realizacji zamierzonych celów.

Biorąc pod uwagę poruszane w tym punkcie opracowania kwestie, można zasadnie powtórzyć za E. Serzysko, że „kluczowe dla sukcesu budżetu partycypacyjnego jest odpowiedzialne podejście do całego procesu i udziału w nim każdej ze stron. Niezwykle istotne jest rzetelne przedstawianie przez władze lokalne uwarunkowań finansowych gminy pozwalających przeznaczyć na proces określonej kwoty środków, ale też okazanie zrozumienia ze strony mieszkańców dla ewentualnych ograniczeń proceduralnych (...). Przebiegowi budżetu partycypacyjnego powinna towarzyszyć otwartość na »różnice zdań« i świadoma akceptacja wobec przekazania mieszkańcom decyzyjności w kwestii wyznaczania priorytetów wydatkowych jako prawdziwym

ekspertom od spraw lokalnych (...). Docelowo, realizacja budżetu partycypacyjnego powinna pomóc w zbudowaniu szerszego zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnej społeczności i możliwościami włączania się we współdecydowanie o jej rozwoju²³. Korzyści płynące ze stosowania budżetu partycypacyjnego mogą być trudne do przecenienia. Najważniejsze jednak, aby procedurę przeprowadzić w odpowiedni sposób, gdyż stanowi to o wartościowości budżetu partycypacyjnego dla społeczności lokalnej²⁴.

Początki stosowania budżetu partycypacyjnego w Polsce

W Polsce występują pewne problemy dotyczące jednoznacznego określenia początku praktykowania budżetu partycypacyjnego. Za jedno z pierwszych doświadczeń w tej materii przyjmuje się te związane z wykorzystywaniem niezwykle innowacyjnego jak na ówczesne czasy projektu, którym był Fundusz Grantowy, zastosowany w Płocku w latach 2003–2005. Nie można go jednak do końca określić jako formy budżetowania opartej na partycypacji obywatelskiej, gdyż w istocie zasadał się on na udziale lokalnych organizacji pozarządowych, ubiegających się o dofinansowanie do proponowanych przez siebie projektów.

Do powstania Funduszu Grantowego doszło 14 października 2002 r., kiedy podpisano stosowny list intencyjny. To wtedy „w ramach wspólnej inicjatywy, jaka narodziła się pod egidą UNDP (United Nations Development Programme), postanowiono w Płocku podjąć działania pod nazwą »Forum dla Płocka« mające na celu partnerskie wypracowanie założeń Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka»²⁵. W akcję zaangażowany był Urząd Miasta Płocka oraz PKN ORLEN. Było to „pierwsze w Polsce porozumienie na tak dużą skalę, wykorzystujące formułę partnerstwa publiczno-prywatnego”²⁶. W ciągu następnych pięciu miesięcy odbyły się trzy „Fora dla Płocka”. Za jeden z najbardziej znaczących efektów wprowadzenia w życie wspomianej inicjatywy można uznać zawartą 31 marca 2003 r. umowę przedwstępną w celu realizacji Funduszu Grantowego dla Płocka. Zamierzano wspierać

²³ E. Serzysko, op.cit., s. 23.

²⁴ *Unpacking the Values, Principles and Standards*, The Participatory Budgeting Unit, s. 4, http://pb-network.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/PB-Values-document-two-colour_lowres-website-version.pdf – 19.02.2017.

²⁵ „Fundusz grantowy dla Płocka” z PKN ORLEN S.A. oraz Bassel Orlen Polyolefins Sp. z o.o., Kapitał Społeczny dla gospodarki, <http://www.odpowiedzialnafirma.pl/platforma/print.php?p=new&idg=7&id=14>, dostęp: 19.02.2017.

²⁶ *Fundusz Grantowy dla Płocka*, „Kronika Mazowiecka. Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego” 2004, nr 2, s. 24.

lokalne organizacje (niezwiązane z sektorem publicznym), które realizowałyby cele mieszczące się w strategii Forum dla Płocka. W działania te zostały zaangażowane równolegle trzy podmioty, które raczej rzadko ze sobą współpracują: przedsiębiorstwa prywatne, organizacje pozarządowe oraz władze lokalne.

Drugą polską inicjatywę praktykowania budżetu partycypacyjnego zrealizowano w Sopocie w 2011 r. Autorem budżetu obywatelskiego²⁷ była Sopotcka Inicjatywa Rozwojowa, nieformalna grupa mieszkańców miasta powstała w 2008 r. w celu poszukiwania narzędzi dla realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju. U podłoża tych działań legł pomysł, aby mieszkańcy mogli decydować o wydawaniu wspólnych środków budżetowych na te projekty, które uznawali za najbardziej potrzebne. Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w Sopocie wiązało się również z inicjatywą stworzenia lokalnej społeczności odznaczającej się silnymi jakościowo relacjami, której członkowie czuliby się autentycznymi gospodarzami miasta²⁸. Należy dodać, że idea wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie stanowiła ważny element kampanii prowadzonej pod nazwą – „Demokracja, nie tylko wybory”.

Każdy cykl działań oficjalnie otwierała uchwała Rady Miasta, przygotowywana przez jej doraźną komisję ds. budżetu obywatelskiego. Uchwała inicjowała kampanię informacyjną skierowaną do każdego gospodarstwa domowego. Następnie w czterech częściach miasta (tj. okręgach wyborczych, na które podzielony jest Sopot) odbywały się spotkania mieszkańców poświęcone potrzebom poszczególnych dzielnic miasta. Spotkania te charakteryzowały się bardzo niską frekwencją. Należy zatem stwierdzić, że grupy społeczne praktycznie nie brały udziału w debacie nad sopockim budżetem partycypacyjnym. Co ważne, spotkania nie były poświęcane dyskusjom na temat priorytetów inwestycyjnych. W ich trakcie można było jedynie składać propozycje takowych na specjalnie przygotowanych formularzach. Po ich zebraniu następowała weryfikacja zaproponowanych projektów dokonywana przez urzędników miejskich, którzy oceniali wykonalność projektów, ich zgodność z obowiązującymi planami i aktami prawa miejscowego, a następnie dokonywali wyboru najlepszych ich zdaniem propozycji²⁹.

²⁷ Władze Sopotu, decydując się na takie określenie argumentowały, że zdecydowały się na wybór nazwy prostszej i bardziej zrozumiałej, nie chcąc dodatkowo komplikować możliwości zaangażowania się obywateli w całkiem nowy typ działania na rzecz dobra publicznego. Zob. E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji, budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Sopot 2011, s. 3.

²⁸ M. Gerwin, *Dlaczego budżet obywatelski*, portal Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej, <http://www.sopotkainicjatywa.org/2010/09/10/dlaczego-budzet-obywatelski/>, dostęp: 14.02.2017.

²⁹ Zob. E. Stokłuska, op.cit., s. 4 i nast.

Zweryfikowane propozycje, tak te dotyczące konkretnej części miasta, jak i te ogólnomiejskie³⁰, były poddawane pod głosowanie. Kolejny etap polegał na przeprowadzeniu głosowania oraz następnych spotkań z mieszkańcami, na których rozpatrywane były kwestie poszczególnych projektów. Po ogłoszeniu wyników głosowania, te które uzyskały największą liczbę głosów były włączane do projektu budżetu miejskiego w formie poprawki, a ich realizacja była monitorowana tylko przez komisję ds. budżetu obywatelskiego, tzn. bez udziału mieszkańców.

Przywołany model budżetu partycypacyjnego w praktyce przyniósł pewne efekty w postaci zrealizowanych inwestycji. W Sopocie jednak nie wystąpił system „odwróconych priorytetów inwestycyjnych”, w ramach którego środki budżetowe byłyby redystrybuowane. Budżet partycypacyjny nie miał żadnego wpływu na metody działania tamtejszej administracji. Oznacza to, że wprowadzenie owego budżetu nie stało się okazją do nawiązania stałej współpracy między konkretnymi jednostkami administracyjnymi. „Sopocki budżet partycypacyjny to narzędzie, które oparliśmy się na cierpliwości i zaufaniu do mieszkańców, ma im bardzo niewiele do zaoferowania – pozwala im jedynie w minimalnym stopniu współdecydować o mieście i je współtworzyć”³¹. Przykład Sopotu wypada zatem uznać za bardzo znaczący dla innych polskich jednostek samorządowych, a to z tej racji, iż uwidocznił on niemal wszystkie zagrożenia i trudności, jakie w praktykowaniu budżetu partycypacyjnego mogą się pojawić³².

Budżet partycypacyjny w Polsce do 2016 r.

Należy uznać, że budżet partycypacyjny przestał w Polsce być zjawiskiem odosobnionym w 2013 r., kiedy to zaczął być stosowany w Bydgoszczy, Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Kędzierzynie-Koźlu, Poznaniu, Tarnowie oraz Włocławku. Co do wydatkowanych funduszy, to poza Sopotem były to kwoty niewielkie, oscylujące między kilkoma a kilkunastoma zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Należy jednak uznać, że nie kwestia funduszy była na początku najważniejsza, a „włączenie w procesy zarządzania miastem, gminą czy regionem jego mieszkańców oraz uwzględnienie w nich elementu deliberacji – czyli dyskusji w szerokim gronie członków wspólnoty, którzy funkcjonują jako »eksperti we własnej sprawie«, artykułują swoje

³⁰ Podział na priorytety dzielnicowe i ogólnomiejskie był dokonywany przez urzędników bez udziału mieszkańców czy organizacji pozarządowych.

³¹ W. Kęblowski, op.cit., s. 29.

³² B. Pytlik, op.cit., s. 121.

potrzeby i podejmują rozmowę na temat priorytetów społeczności z perspektywy jej wspólnego dobra³³.

Wartościowe mogłoby się okazać przeanalizowanie procentowego udziału budżetu partycypacyjnego w całkowitym budżecie miasta. Wydaje się, że to dobra alternatywa wobec analizowania kwoty budżetu na jednego mieszkańca. Niestety, w wypadku większości jednostek tych danych za 2013 r. brakuje. Podobna sytuacja występuje odnośnie do frekwencji podczas głosowania nad wyborem projektów realizowanych w ramach budżetów partycypacyjnych. Dokładne i wiarygodne dane pochodzą tylko z trzech miast, tj. Tarnowa, Poznania oraz Gorzowa Wielkopolskiego. Widać tu dość duże różnice. O ile w pierwszym przypadku w głosowaniu udział wzięło prawie 25 proc. mieszkańców, o tyle w dwóch pozostałych odsetek ten nie przekroczył 5 proc. O ile w 2013 r. budżet partycypacyjny był praktykowany w ośmiu miastach, o tyle rok później znalazł on zastosowanie w 48 jednostkach terytorialnych³⁴. Wzrost ten był efektem wysiłków i wspólnej pracy wielu podmiotów. Niewątpliwie zaangażowaniem odznaczały się działania podejmowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Jego przedstawiciele uczestniczyli m.in. „w pracach grupy roboczej, w skład której weszli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, mającej na celu przygotowanie podręcznika dobrych praktyk z zakresu budżetu obywatelskiego”³⁵. Dzięki podejmowanym wysiłkom zapewniono stały dostęp do wiedzy na temat budżetowania partycypacyjnego, które z czasem w opinii polskich samorządowców stawało się realną szansą wyjścia naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom mieszkańców, jak i szansą na zapewnienie rozwoju danej jednostce terytorialnej. W roku 2014 każde z województw mogło poszczycić się co najmniej jedną jednostką terytorialną praktykującą budżet partycypacyjny (mazowieckie, lubelskie, łódzkie, opolskie i świętokrzyskie). Wśród województw z największą liczbą jednostek stosujących ów budżet znalazły się: małopolskie, wielkopolskie – 5, pomorskie – 6 oraz śląskie – 7. Biorąc pod uwagę kwestie przeznaczonych funduszy wypada ogólnie stwierdzić, że były to nadal środki niewielkie³⁶, a właściwie wręcz marginalne³⁷.

Warto zwrócić uwagę na frekwencję podczas głosowania nad wyborem projektów realizowanych w ramach budżetów partycypacyjnych. Największa odnotowana została w Wieliczce i osiągnęła niemal 80 proc. Był to wynik bardzo odległy od średniej.

³³ E. Serzyński, op.cit., s. 5.

³⁴ Zob. <http://budzetyobywatelskie.pl/2014-zestawienie-ogolne>, dostęp: 14.01.2017.

³⁵ M. Młochowska, Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 22749 w sprawie budżetów partycypacyjnych w Polsce, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=47F740CC>, dostęp: 12.02.2017.

³⁶ W więcej niż połowie przypadków nakłady te wynosiły kilka bądź kilkanaście złotych.

³⁷ Mam tu na myśli fakt, że odnosząc kwotę budżetu partycypacyjnego do sumy wydatków jednostki terytorialnej, średnia arytmetyczna dla tego wskaźnika w 2014 r. wynosiła 0,73 proc.

W większości miast odsetek mieszkańców, którzy wzięli udział w głosowaniu, nie przekroczył kilkunastu procent. Najmniejszą popularnością głosowanie cieszyło się w Żorach, w województwie śląskim. Wzięło w nim udział 1,08 proc. mieszkańców, co właściwie neguje jakąkolwiek partycypacyjność tamtejszego budżetu. Średnia frekwencja w jednostkach terytorialnych w 2014 r. wyniosła 16 proc. Nie jest to wynik, który budziłby entuzjazm, ale wobec poprzedniego roku widać wyraźny postęp.

Z perspektywy budżetu partycypacyjnego rok 2015 należy w Polsce uznać za czas bardzo szybkiego i intensywnego rozwoju tej instytucji. Liczba budżetów partycypacyjnych uległa niemal podwojeniu. Z 48 wzrosła do 80³⁸. Największą liczbą budżetów partycypacyjnych mogły poszczycić się te same co w 2014 r. cztery województwa. W pomorskim ich liczba wzrosła z 6 do 8, w małopolskim z 5 do 10, w wielkopolskim z 5 do 11, a w śląskim z 7 do 13. Najgorzej wypadło zaś województwo świętokrzyskie, a w nim Kielce. Wśród wszystkich 80 jednostek terytorialnych można odnaleźć głównie miasta na prawach powiatu oraz kilka gmin miejskich. Choć rozwiązania takie są brane pod uwagę, to żadne województwo jako całość nie zdecydowało się jeszcze na wprowadzenie budżetu partycypacyjnego.

W kwestii kwoty budżetu partycypacyjnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca wciąż dominowały jednostki (27 z 80), w których wartość ta wynosiła kilkanaście złotych. Poziom ów został przekroczony w 43 jednostkach terytorialnych, czyli w niewielu ponad 50 proc. Chociaż obniżyła się liczba jednostek terytorialnych, w których budżet na mieszkańca przekroczył 100 zł (rok wcześniej były to: Kęty, Sopot i Zduńska Wola, a w 2015 r. już tylko Kęty i Sopot), to łącznie można powiedzieć, że pozytywny trend rozwojowy został utrzymany. Nie dość, że odsetek budżetów, gdzie wartość na jednego mieszkańca przekroczyła próg 20 zł przewyższył 50 proc. (w poprzednim roku ok. 40 proc.), to średnia wyniosła 25 proc., co również oznaczało poprawę ogólnej sytuacji³⁹. Mimo że w 2015 r. znacznie wzrosła liczba jednostek samorządu terytorialnego stosujących budżet partycypacyjny, to dla wielu z nich było to pierwsze takie doświadczenie. W trzy lata po tym, jak nowa forma budżetowania zaczęła docierać do świadomości publicznej, poziom 1 proc. całości budżetu, który i tak należałoby uznać za wartość symboliczną, przekroczyło jedynie sześć jednostek terytorialnych. Wola władz oddawania mieszkańcom swoich kompetencji zdawała się wciąż być bardzo niewielka.

Mając na uwadze frekwencję podczas głosowania nad wyborem projektów realizowanych w ramach budżetów partycypacyjnych w 2015 r., należy podkreślić, że

³⁸ Zob. <http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-ogolne> – 14.01. 2017 r.

³⁹ Obliczenia własne na podstawie: *Zestawienie szczegółowe budżetów partycypacyjnych w roku 2015*, <http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-szczegolowe>, dostęp: 14.02.2017.

mieszkańcy, których dotyczyła ta kwestia wykazywali nią większe zainteresowanie. Najwyższą frekwencję, tj. 51 proc. odnotowano w Gorzowie Wielkopolskim. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których frekwencja nie przekroczyła 10 proc. wyniósł w 2014 r. 38 proc., a w 2015 już tylko 21 proc. Średnia frekwencja również uległa zmianie, z 16 na 20 proc.

Cieszący się w ostatnich latach wyraźną popularnością budżet partycypacyjny jest postrzegany jako instytucja mająca zapewnić m.in. lepsze gospodarowanie budżetem jednostki samorządu terytorialnego, przejrzystość, integrację społeczności lokalnej, większą identyfikację mieszkańców z miejscem zamieszkania czy wyższy poziom edukacji mieszkańców⁴⁰. Z pewnością można wymienić i inne potencjalne zalety wynikające ze stosowania budżetu partycypacyjnego, takie jak m.in. poprawa usług świadczonych przez władze miejskie, lepsza jakość współpracy między odpowiednimi jednostkami administracji, podniesienie poziomu uczestnictwa mieszkańców czy pozytywny wpływ ich zebrzań i prowadzonych dyskusji na poziom lokalnej kultury politycznej oraz kompetencje uczestników życia politycznego.

W rzeczywistości budżet partycypacyjny ma jednak tak zwolenników, jak i zdecydowanych przeciwników. Na podstawie zebranych danych i poczynionych obserwacji wypada stwierdzić, że w Polsce budżet partycypacyjny jest często odbierany jako *de facto* plebiscyt, którego przedmiotem są „okruszki rzucone publice, by ją zająć czymś innym niż krytyka władz”⁴¹. Taki punkt widzenia może zyskiwać na zasadności, jeżeli uwzględni się m.in. wielkość kwot wydzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które, jak już wspomniano, są niskie. W takiej sytuacji jeszcze bardziej wyraźny staje się fakt, że za polskim budżetem partycypacyjnym często stoi nie tyle chęć przeprowadzania reform czy przekazania mieszkańcom części odpowiedzialności, a jedynie łagodzenie negatywnych konsekwencji aktualnego stylu zarządzania⁴². Mając na uwadze inne kontrowersje, wypada wspomnieć chociażby o problemie racjonalności i efektywności podejmowanych decyzji. Zasadnicza krytyka koncentruje się jednak nie tylko na jego instrumentalnym traktowaniu bądź decydowaniu o podziale wyłącznie symbolicznych kwot, ale także na samym procesie projektowania i wdrażania budżetu partycypacyjnego.

⁴⁰ *Zalety budżetu partycypacyjnego*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/aktualnosci/zalety-budzetu-partycypacyjnego>, dostęp: 13.08.2015.

⁴¹ L. Mergler, *Ruchy miejskie – do rad!*, „Res Publica Nowa”, <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-do-rad-41239.html>, dostęp: 19.02.2017.

⁴² K. Pobłocki, *Prawo do odpowiedzialności*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013, s. 13.

Bezrefleksyjne, tj. nieuwzględniające lokalnych uwarunkowań, wprowadzanie modeli budżetu partycypacyjnego; informacyjny charakter tzw. konsultacji społecznych, a co za tym idzie niski poziom frekwencji na spotkaniach; brak pełnej wiedzy mieszkańców na temat problemów lokalnych; konflikty interesów mieszkańców i władz lokalnych, które wolą postrzegać tych pierwszych jedynie i co najwyżej w roli doradców; brak dyskusji na temat priorytetów inwestycyjnych i długofalowego planu rozwoju; nie do końca przemyślany, a niejednokrotnie i po części przypadkowy podział środków finansowych czy brak aspektu edukacyjnego w procesie komunikowania się władz z mieszkańcami – to jedne z najbardziej zasadniczych zaniedbań, walnie decydujących o tym, że budżet partycypacyjny w Polsce wręcz nie ma prawa przynosić maksymalnych korzyści.

Skutecznie przeprowadzony proces projektowania i wdrażania budżetu partycypacyjnego powinien przede wszystkim służyć najbardziej potrzebującym (osobom i obszarom), a tym samym prowadzić do wyrównywania szans i poprawy jakości życia. Budżet partycypacyjny powinien być też częścią znacznie większej reformy administracyjnej, polegającej na umożliwieniu mieszkańcom decydowania nie o niewielkiej części środków publicznych, a o kierunku zmiany polityki miejskiej (gminnej itp.), a tym samym o funkcjonowaniu jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty, w której mieszkańcy są podmiotem i decydują o priorytetach inwestycyjnych, przez co realizują swoje „prawo do miasta”⁴³. Budżet partycypacyjny jest również środkiem wzmacniającym demokrację (przede wszystkim w wymiarze lokalnym), sprawiedliwość społeczną czy służącym transparentnemu działaniu lokalnych podmiotów administracji publicznej.

Istotą skutecznej formuły budżetu partycypacyjnego w ujęciu długofalowym jest inicjowanie tego procesu nie tylko przez władze lokalne, ale przede wszystkim oddolnie przez samych mieszkańców, którzy muszą dostrzec w nim skuteczne narzędzie służące przeprowadzeniu prospołecznych zmian. Nie wolno także zapominać, że tworzenie polityki miejskiej, alternatywnej wobec usilnie propagowanych koncepcji neoliberalnych, zależy przede wszystkim od świadomego i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

⁴³ Zob. W. Kęłowski, op.cit., s. 22–26.

Bibliografia

- Arnstein S, *A Ladder of Citizen Participation*, "Journal of the American Institute of Planners" 1969, No. 4.
- Fundusz Grantowy dla Płocka, „Kronika Mazowiecka. Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego” 2004, nr 2.
- Gerwin M., *Dlaczego budżet obywatelski*, portal Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej, <http://www.sopockainicjatywa.org/2010/09/10/dlaczego-budzet-obywatelski>.
- Gerwin M., Grabowska M., *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007.
- Górski R., *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań – Kraków 2005.
- Harvey D., *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer 2013.
- Kuriata A., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf.
- Lefebvre H., *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5.
- Mergler L., *Ruchy miejskie – do rad!*, „Res Publica Nowa”, <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-do-rad-41239.htm>.
- Pobłocki K., *Prawo do odpowiedzialności*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2013.
- Pytlik B., *Istota i znaczenie budżetu partycypacyjnego we współczesnej Europie*, w: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawislińska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
- Sadura P., *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013.
- Serzysko E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2014.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, "Journal of Public Deliberation" 2012, No. 2.
- Sokała A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer 2013.
- Stokłuska E., *Opis przykładu partycypacji, budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Sopot 2011.